XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito tributário e financeiro[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Raymundo Juliano Feitosa; Antonio Carlos Diniz Murta– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-671-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Direito tributário. 3. Financeiro. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

Apresentação

Novamente na Espanha nos encontramos para discutir temas da mais alto relevância jurídica. Em especial, o temática tributária e financeira. Deparama-nos com artigos da mais alta qualidade e de instigação científica relevante. Artigos tendo como objeto imunidade tributária do terceiro setor, alargamento da base de cáculo do IBS, microempredndedor individual e o modelo de IVA brasileiro, cadastros técnicos municipais, incentivos fiscais para medicamentos inovadores no Brasil, lei complementar n.º 225/2026 e do devedor contumaz, responsabilidade fiscal e justiça social; e, finalmente, seletividade ambiental, regressividade tributária e justiçam fiscal. Todos os conteúdos propostos nos fazem refletir profundamente sobre como o sitema tributário nacional brasileiro é frequentemente sujeito a críticas, merecendo de toda comunidade juridica, notadamente aqueles que atuam no âmbito da pesquisa de pós graduação estrito sensu, a buscar novas formas de interpretar o direito tributário posto, mormente num momento em que convivemos com uma reforma tributária em transição em nosso país. O fato de nos encontrarmos para tal reflexão jurídica em terras estrangeiras, em terras de Espanha, na belíssima e charmosa Alicante, nos permite um distanciamento, por um breve momento, de nossos afazeres profisssionais /acadêmicos fazendo, assim, que tenhamos uma visao conjunta e sistêmica emnriquecedora de doutrina provocadora e efetivamente enriquecedora. Parabéns a todos os autores pelo seu erudito trabalho e contribuição à ciência do direito tributário.

ALARGAMENTO INDEVIDO DA BASE DE CÁLCULO DO IBS NO REGIME ESPECÍFICO APLICADO AOS PLANOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE

UNDUE EXPANSION OF THE IBS TAX BASE IN THE SPECIFIC REGIME APPLICABLE TO HEALTH INSURANCE PLANS

Bruno Miguel Drude

Resumo

Este artigo analisa o alargamento indevido da base de cálculo do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS incidente sobre os planos de assistência à saúde, instituído pela Lei Complementar nº 214/2025. Embora a norma eleja expressamente como critério material a prestação de serviços de planos de saúde, ela inova de maneira contraditória ao incluir na base de cálculo as receitas financeiras decorrentes da liquidação de ativos garantidores e reservas técnicas. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e o método analítico, sustentados por revisão bibliográfica de fontes normativas, doutrinárias e jurisprudenciais, investigando as categorias dogmáticas e os limites constitucionais da materialidade do IBS. O estudo demonstra que a base de cálculo, por ser instrumento de qualificação, deve mensurar apenas a capacidade contributiva estritamente vinculada ao critério material da regra tributária. No entanto, as receitas financeiras das operadoras de saúde decorrem de imposições regulatórias para a manutenção de garantias, configurando operações autônomas que não refletem a contraprestação pelo serviço assistencial fornecido. Conclui-se, portanto, que a inclusão destas receitas financeiras na base de cálculo do IBS promove uma dissociação indevida entre a hipótese de incidência e o critério quantitativo. Tal prática representa um alargamento inconstitucional que viola os princípios da capacidade contributiva e da legalidade tributária, pois acaba por tributar riquezas não reveladas pela efetiva prestação do serviço de assistência à saúde, avançando sobre materialidades alheias.

Palavras-chave: Imposto sobre bens e serviços, Planos de assistência à saúde, Base de cálculo, Materialidade tributária, Capacidade contributiva

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the improper expansion of the tax base of the Tax on Goods and Services - IBS as applied to health care plans, established by Complementary Law No. 214 /2025. Although the rule expressly designates the provision of health plan services as its material criterion, it innovates in a contradictory manner by including in the tax base the financial revenues arising from the liquidation of guarantee assets and technical reserves. The research adopts a qualitative approach and an analytical method, supported by a bibliographic review of normative, doctrinal, and case law sources, investigating the dogmatic categories and the constitutional limits of the IBS taxable event. The study demonstrates that the tax base, as a qualifying instrument, must measure only the taxpayer’s ability to pay strictly

linked to the material criterion of the tax rule. However, the financial revenues of health plan operators arise from regulatory requirements for maintaining guarantees, constituting autonomous operations that do not reflect the consideration for the health care services provided. It is therefore concluded that the inclusion of such financial revenues in the IBS tax base promotes an improper dissociation between the taxable event and the quantitative criterion. Such practice represents an unconstitutional expansion that violates the principles of ability to pay and tax legality, as it ultimately taxes wealth not revealed by the actual provision of health care services, extending into unrelated taxable matters.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax on goods and services, Health care plans, Tax base, Taxable event, Ability to pay

INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 214/2025, ao regulamentar a incidência do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), instituiu regime específico aplicável às operações com planos de assistência à saúde, conforme previsto no inciso II, do § 6º, do artigo 156-A c/c o § 16, do artigo 195, da CRFB. Não obstante à eleição de materialidade própria para incidência do tributo sobre as atividades características da Saúde Suplementar, a base de cálculo adotada pela norma compreendeu receitas que não guardam correspondência com a prática de condutas alcançadas pelo critério material definido. Dessa forma, o presente estudo objetiva verificar a ocorrência de alargamento indevido da base de cálculo do IBS incidentes sobre serviços de planos de assistência à saúde.

Num primeiro momento, serão abordados os limites constitucionais para a definição da materialidade do IBS pelo legislador complementar, os quais já impedem o estabelecimento de materialidades que não representem efetiva prestação de serviços e, consequentemente, de bases de cálculo alheias aos limites materiais constitucionais. Essa abordagem, embora, por si só, evidencie a impossibilidade da instituição de materialidades não autorizadas constitucionalmente - e, por consequência, inviabilize o estabelecimento de bases de cálculo fundadas em materialidades estranhas -, não é imprescindível para conclusão final aqui desenvolvida. Ocorre que, independentemente da extensão interpretativa que se possa atribuir ao comando constitucional, quanto à definição da materialidade do IBS sobre serviços, tem-se que, especificamente em relação aos planos de assistência à saúde, o legislador complementar optou por restringir expressamente o critério material à conduta de prestar serviços de "planos de assistência à saúde".

Sendo inequívoco, portanto, que a materialidade do IBS, no que se refere às atividades desenvolvidas por operadoras de planos de saúde, compreende apenas a prestação de serviço propriamente dito, importa analisar a compatibilidade entre o critério material e a base de cálculo estabelecidos pela Lei Complementar 214/2025, tomando como ponto de partida a definição, dos serviços prestados nesse setor, dada pela respectiva regulamentação setorial.

Verificar a eventual inconsistência é extremamente relevante num contexto em que a reforma tributária foi sustentada sobre a promessa de redução da complexidade dos tributos incidentes sobre o consumo, bem assim apoiada no compromisso de que o IBS adotaria a feição de Impostos sobre o Valor Agregado, de modo que se eliminaria o efeitos cascata, ou seja, evitando-se que o tributo incidisse sobre bases na quais já compreendam valores de tributos que devem ser recolhidos aos cofres públicos. Por conseguinte, representa questão sensível o

alargamento de base de cálculo, pois ele representa uma complexidade indesejada e pode esconder indevida cumulatividade, ao alcançar bases compostas por outros tributos.

A partir desse referencial, examina-se qual a amplitude da materialidade efetivamente eleita pelo legislador complementar e em que medida a base de cálculo instituída extrapola os limites traçados pela hipótese de incidência, avançando sobre disponibilidades econômicas que não expressam mensuração de capacidade contributiva correlata à materialidade própria da regra.

A pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem qualitativa, orientada à compreensão dos limites constitucionais da materialidade e da base de cálculo do IBS no regime específico aplicável aos planos de assistência à saúde. Adotou-se o método analítico, com exame sistemático das categorias dogmáticas envolvidas — materialidade, base de cálculo, capacidade contributiva e legalidade tributária — e de suas relações lógico-jurídicas no âmbito do art. 156-A da Constituição e da Lei Complementar nº 214/25. A análise buscou identificar coerência interna, pressupostos normativos e eventuais tensões entre a materialidade eleita e o critério quantitativo instituído.

Como técnica de investigação, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, fundamentada em fontes doutrinárias especializadas em direito tributário, bem como em fontes normativas (Constituição Federal, legislação complementar e regulamentação pertinente) e jurisprudenciais relevantes ao tema. O confronto crítico entre esses referenciais permitiu construir o marco teórico do estudo, delimitar os parâmetros constitucionais aplicáveis e avaliar a compatibilidade do alargamento da base de cálculo com os princípios estruturantes do sistema tributário brasileiro.

1 LIMITES DA MATERIALIDADE AUTORIZADA CONSTITUCIONALMENTE PARA O IBS INCIDENTE SOBRE SERVIÇOS

Sobre o tema, é pertinente destacar o entendimento do Professor Humberto Ávila (2024), expressado do artigo “Limites Constitucionais à Instituição do IBS e da CBS”, que utilizo como marco teórico para análise dos limites constitucionais. Em sua compreensão, o artigo 156-A, da Constituição, estabelece limites formais e materiais à atuação do legislador complementar no tocante à definição da materialidade do IBS e da CBS.

Segundo tal perspectiva, a norma constitucional não apenas autoriza a instituição de tais tributos, como também delimita, em termos substanciais, os contornos da hipótese de incidência tributária, de modo a impedir que o legislador infraconstitucional amplie

indevidamente o alcance da tributação. Trata-se, portanto, de um comando normativo que vincula o legislador complementar à materialidade própria do consumo de bens e serviços, vedando a inclusão de receitas alheias a essa dinâmica econômica, sob pena de afronta ao princípio da legalidade estrita e da reserva constitucional de competência.

Entre os limites formais, haveria uma condição procedimental, que reserva a instituição dos tributos à Lei Complementar.

Ainda no plano formal, identifica-se um limite de natureza deôntica. Ele estabelece que o IBS somente poderá ser instituído por Lei Complementar. A Constituição não apenas faculta tal instrumento ao legislador, como também veda a utilização de qualquer outro meio legislativo e, igualmente, proíbe a delegação dessa competência normativa por meio da própria Lei Complementar.

Relativamente aos limites materiais, inicialmente, devem ser mencionados aqueles expressamente previstos na Constituição. Tais limites podem ser identificados a partir da interpretação objetiva e regular das expressões utilizadas no próprio texto constitucional. Nessa perspectiva, destaca-se a menção à "competência compartilhada", conforme previsto no caput do artigo 156-A, que, por sua própria natureza, exclui a possibilidade do IBS incidir sobre materialidades que sejam de competência tributária privativa de entes federativos específicos. A estrutura federativa impõe, assim, uma restrição material clara quanto ao alcance desses tributos.

Outro limite expresso de natureza material refere-se à definição da hipótese de incidência do IBS, prevista no inciso I do artigo 156-A, pela qual o tributo incide sobre "operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços". A leitura atenta do dispositivo revela que a materialidade do imposto não recai diretamente sobre os "bens e serviços" em si, mas sim sobre as "operações com bens e serviços".

A distinção é relevante. Por “operações”, compreende-se o conjunto de atos que compõem a realização de negócios envolvendo bens ou serviços, ou seja, atos jurídicos produzidos segundo a forma estabelecida, revestidos dos requisitos legais e, por isso, hábeis à produção dos respectivos efeitos.

Dessa forma, a materialidade do IBS encontra-se restrita aos bens e serviços que sejam objeto de operações jurídicas, o que exige, necessariamente, a existência de atos bilaterais que configurem negócios jurídicos entre um sujeito que forneça bens ou serviços e outro que os adquira. Tal estrutura é ainda reforçada pela própria sistemática de compensação adotada para os tributos em questão, a qual pressupõe a existência de relações jurídicas sinalagmáticas.

Ainda quanto aos limites materiais diretos, há, ademais, aqueles de natureza implícita, extraídos da lógica sistêmica e da coerência interna dos enunciados constitucionais depreendidos conjunturalmente. Tais limites decorrem não de comandos textuais expressos, mas da interpretação teleológica realizada a partir do contexto em que a norma foi introduzida no sistema, exigindo, por vezes, que se relativize a literalidade em favor da integridade e unidade da Constituição.

Nesse prisma, a opção do constituinte por adotar a expressão "operações com bens e serviços", como base material dos tributos em análise, implica o reconhecimento de que a materialidade constitucionalmente autorizada não se reduz a simples fluxos econômicos ou movimentações financeiras dissociadas de um suporte jurídico. Ao contrário, ao remeter a “operações”, o texto constitucional implicitamente valoriza a existência de negócios jurídicos válidos e eficazes, conferindo centralidade à forma jurídica, à regularidade formal e à produção de efeitos jurídicos próprios.

Como observa Humberto Ávila, os atos que integram tais operações não são quaisquer atos que possuam relevância econômica, mas sim “atos jurídicos que, como tais, demandam a observância de determinada forma e o cumprimento de determinados requisitos de validade e conduzem à produção de determinados efeitos” (ÁVILA, p. 713-714). A conclusão, portanto, é de que a Constituição, ao utilizar o termo ‘operações’, incorporou, ainda que implicitamente, exigências de juridicidade quanto à forma, validade e bilateralidade dos negócios subjacentes, excluindo da materialidade do IBS quaisquer receitas que não decorram de relações jurídicas estruturadas conforme os critérios estabelecidos pelo ordenamento. Em outras palavras, o constituinte atribuiu centralidade aos negócios jurídicos através dos quais as operações são realizadas, reconhecendo que apenas por meio de tais atos é possível deflagrar o fato jurídico tributário relativo às exações em comento. Isso significa que a materialidade do IBS não pode ser identificada na simples circulação econômica ou na entrada de receitas em um sujeito, nem muito menos a partir da verificação de atos sem relevo econômico envolvendo bens e serviços, mas sim na concretização de uma relação jurídica bilateral, dotada de causa, forma, objeto e efeitos jurídicos típicos, que envolva a transferência onerosa de bens ou a prestação de serviços. Tal exigência reforça a tese de que a incidência desses tributos deve se restringir às situações que se ajustam, substancial e formalmente, à noção de operação entendidas como negócios jurídicos.

Entre os limites materiais diretos, menciona ainda aqueles pressupostos, que decorrem da própria lógica das premissas estabelecidas constitucionalmente. Isso significa que, se o texto da carta política adota um pressuposto para estabelecer uma conclusão, essa base lógica deve

ser concebida como válida, não apenas para inferência imediata, mas também para o estabelecimento de outras deduções que respeitem parâmetros lógicos equivalentes.

Daí, alerta o professor que, ao adotar o princípio da neutralidade, o constituinte mais uma vez confirma que a materialidade do IBS somente pode alcançar atos e fatos que, além de identificarem negócios jurídicos, reflitam atividade econômica, pois só há de se falar em neutralidade do tributo se ele atinge atividade econômica. Se ale atinge atividade sem substrato econômico, evidentemente, implicaria um ônus impossível de neutralizar. Tanto assim, que o mecanismo da não cumulatividade adotado também gera a pressuposição de que há necessidade de uma cadeia produtiva gerada por um conjunto de atividades com relevância econômica voltadas à destinação do bem ou serviço ao consumo.

No âmbito dos limites materiais diretos, o professor cita, por fim, aqueles que seriam implicados a partir do que não foi afirmado. Isso significa que, ao afirmar que algo é aplicado num caso, mas deixar de afirmar que este mesmo algo também será aplicado em outro caso, o legislador está a estabelecer, implicitamente, que esse algo não se aplica à segunda hipótese.

A partir disso, o professor atenta que o inciso II, do art. 156-A, da CRFB, mencionou que o IBS importação incidirá, inclusive, quando a pessoa física ou jurídica não for sujeito passivo habitual do imposto, mas, no entanto, o inciso I, do aludido artigo deixa de promover a mesma ampliação, de modo que, então, deve ser considerado implicado que o IBS sobre operações internas não alcança as pessoas físicas ou jurídicas que promovem a conduta sem habitualidade.

Combinando os limites materiais diretos, o docente do Largo de São Francisco constrói a materialidade constitucional para o IBS, segundo a qual esse tributo incide:

> sobre os negócios jurídicos com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços, praticados por pessoas físicas e jurídicas que sejam sujeitos passivos habituais do imposto, resultantes do exercício de atividade econômica, praticados com a finalidade de destinar os referidos bens ou serviços ao consumo e inseridos em geral num ciclo econômico envolvendo várias etapas que vão da sua produção até o seu consumo (ÁVILA, 2024, p. 719)

Além dos limites até aqui relacionados, ainda são considerados aqueles indiretos estruturais, principiológicos, jusfundamentais e aplicativos.

Sobre os limites indiretos estruturais, pontua que decorrem da lógica adotada constitucionalmente na distribuição de competências. A partir disso, destaca que o inciso I, do art. 146, da CRFB prevê que “cabe à lei complementar dispor sobre conflito de competências”

e o art. 154 prevê a competência para instituir impostos residuais em razão da iminência ou no caso de guerra externa.

O inciso I, do art. 146, transmite indiretamente o comando de que o conflito de competência deve ser inibido e, portanto, as interpretações acerca das competências constitucionais devem ser sempre informadas no sentido de que as materialidades atribuídas à competência de um ente federativo devem observar estritamente seus limites materiais, não devendo ser estendidas de modo a alcançar fatos e atos próprios da materialidade entregue a outros entes federativos.

Já o inciso I, do art. 154, ao destinar a competência por impostos residuais à União, retirou estruturalmente a possibilidade de outros entes federativos alargarem suas materialidades de maneira a compreender atos e fatos não comportados na abrangência das materialidades que lhes foram confiadas constitucionalmente.

Enquanto isso, o inciso II, do art. 154, ao estabelecer que somente a União pode instituir impostos que possuam materialidades equivalentes às atribuídas a outros entes federativos, na iminência ou no caso de guerra externa, vetou, mais uma vez, indiretamente, que quaisquer outras unidades da federação possam alargas as suas materialidades em termos que abranjam atos e fatos compreendidos na materialidade entregue constitucionalmente a outros entes.

Quanto aos limites indiretos principiológicos, destaca o Estado de Direito, a segurança jurídica e a legalidade, que, sinteticamente, impõem que as regras tributárias do IBS, assim como de quaisquer outros tributos, devem ser previstas em moldes que viabilizem aos sujeitos por elas alcançados tenham garantidas a liberdade e dignidade para desenvolver atividades em geral, podendo ter previsibilidade acerca do que, quando e a quem devem pagar exações tributárias.

Além dos referidos princípios, também destaca a igualdade como valor fundamental à definição da materialidade e limitador da base de cálculo a ser eleita pelo legislador complementar. Nessa perspectiva, exigir-se-ia, a partir da igualdade, que o elemento quantitativo considere critérios de comparação razoáveis entre contribuintes que se encontram em situações diferentes, estabelecendo bases que considerem as respectivas capacidades contributivas, no sentido de somente alcançar aquilo que revele signo presuntivo de riqueza e estabeleça mecanismos para que a tributação seja imposta de forma progressiva.

Tal exigência, por exemplo, veda a criação de ficções e de presunções com o objetivo de que o tributo incida sobre fatos que não expressem realmente capacidade contributiva ou presuma a ocorrência de um fato que expresse capacidade econômica quando ele realmente não

ocorreu. Caso fosse autorizado à Lei Complementar estabelecer critérios que permitissem esses mecanismos, autorizar-se-ia o estabelecimento de ficções e presunções que implicariam tributação de mesmo patamar em relação a contribuintes que não expressam verdadeiramente o mesmos patamar de capacidade contributiva.

A respeito dos limites jusfundamentais, o Professor anota que, devido à pressuposta restrição à liberdade já gerada naturalmente pela tributação, o próprio direito fundamental à liberdade e o da dignidade, adquirem especial relevo no contexto da regulamentação do IBS. Em vistas de tais garantias fundamentais, há de se exigir que a os critérios estabelecidos para incidência do IBS possuam nível de determinação suficiente, de modo a permitir que as pessoas desenvolvam suas existências tendo conhecimento objetivo de suas obrigações, sendo possível prever e planejar livremente suas metas de vida, tendo conhecimento a respeito das consequências de suas escolhas.

Por derradeiro, os limites aplicativos designam a observância ao princípio da proporcionalidade na instituição dos critérios do IBS, exigindo-se que eles sejam adequados, necessários e proporcionais em sentido estrito.

A partir de todos os limites elencados, o Professor Humberto Ávila, estabelece *a contrario sensu* que, então, haveria inconstitucionalidade, caso a lei instituidora do IBS gerasse circunstâncias como:

> (a) configurasse hipótese de incidência sobre operações não negociais, não onerosas, não habituais, não resultantes de atividades econômicas e, quando aplicável, não inseridas num ciclo econômico da produção ao consumo de bens e serviço; (b) criasse novas hipóteses de sujeição passiva, responsabilidade e arbitramento; (c) abarcasse em seu âmbito materialidades objeto de competência privativa de outros entes federados; (d) atingisse fatos não reveladores de efetiva capacidade econômica individual e concreta; (e) produzisse alargamento e sobreposição de competências que causasse restrição do núcleo dos direitos fundamentais de liberdade e de propriedade e, por conseguinte, efeito confiscatório. (ÁVILA, 2024, p. 729)

2 MATERIALIDADE ELEITA PELO LEGISLADOR COMPLEMENTAR, RELATIVAMENTE AO IBS INCIDENTE SOBRE OS SERVIÇOS DE PLANOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE

O artigo 234, da Lei Complementar nº 214/25, definiu a materialidade do IBS incidente sobre os planos de assistência à saúde. De acordo com o dispositivo, o critério material eleito pelo legislador complementar foi a prestação de serviços de planos de assistência à saúde.

Estabelece o caput, do art. 234, da Lei Complementar 214/25:

> Art. 234. Os planos de assistência à saúde ficam sujeitos a regime específico de incidência do IBS e da CBS, de acordo com o disposto neste Capítulo, nos casos em que esses serviços sejam prestados por:

Verifica-se que o critério material eleito pelo legislador complementar foi "serviços" "prestados", relativos a "planos de assistência à saúde*",* ou seja, prestar serviços de planos de assistência à saúde.

É importante destacar que "planos de assistência à saúde" corresponde, no contexto regulatório, aos "planos privados de assistência à saúde", conforme definidos pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Segundo a Autarquia, trata-se de:

> contrato de prestação continuada de serviços ou de cobertura de custos assistenciais a preço preestabelecido ou pós-estabelecido, por prazo indeterminado, com a finalidade de garantir, sem limite financeiro, a assistência à saúde, pela faculdade de atendimento por profissionais ou serviços de saúde livremente escolhidos mediante pagamento direto ao prestador, por conta e ordem do consumidor, às expensas da operadora (AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR, 2026

Portanto, os serviços de planos de saúde são voltados a garantir a cobertura assistencial dos contratantes, por meio de garantia financeira direta (manutenção de prestadores integrantes do grupo econômico da operadora ou pagamento direto a prestadores que compõem a rede assistencial) ou indireta (através de reembolso de despesas suportadas pelo contratante junto a prestadores que não compõem a rede assistencial credenciada ou referenciada).

Dessa forma, o critério material definido pela Lei Complementar nº 214 consiste em prestar serviço de plano de assistência à saúde, entendido como a atividade voltada a garantir cobertura assistencial, conforme os parâmetros legais, regulamentares e contratuais. Dessa forma, o IBS deve incidir, no caso dos planos de saúde, sobre o serviço oneroso efetivamente prestado.

Mesmo admitindo-se que a Constituição Federal, ao prever o inciso I, do § 1º, do art. 156-A c/c § 16, do art. 195, tenha autorizado o legislador complementar a eleger materialidades amplas para os tributos em questão, seria imprescindível que o legislador explicitasse, especialmente em relação às atividades submetidas a regimes específicos, qual materialidade está sendo eleita efetivamente.

No caso da prestação de serviços de planos de assistência à saúde, que, na forma do inciso I, do § 6º, do art. 156-A, da CRFB, deve ser objeto de regime específico, o legislador

complementar optou por uma materialidade específica, o que restringe, por consequência, tanto a hipótese de incidência, quanto a base de cálculo do tributo.

Não é demais pontuar que a escolha da materialidade parece alinhada com o limite estabelecido constitucionalmente, visto que o Legislador complementar, segundo a perspectiva abordada no tópico anterior, não poderia ter absorvido atividades que não identificam propriamente prestação de serviço, ou não identificam prestação de serviço desenvolvida pelo contribuinte.

Como restou delineado anteriormente, o Legislador Complementar não pode estabelecer materialidade que, por exemplo, alcance operações não negociais, acabe por criar nova sujeição passiva, abarque materialidade atribuída à competência de outro ente federativo, entre outros limites. Isso para ficar em óbices que possuem relação com a problemática aqui abordada.

Relativamente à materialidade, portanto, entendemos que o Legislador Complementar andou bem ao estabelecer enunciado em moldes hipotéticos que alcança tão somente a conduta consistente em prestar serviços de planos de saúde, adotando, consequentemente, as operações que compreendem o conjunto de atividades relacionadas pela regulamentação própria, como pertencendo às obrigações a serem satisfeitas pelas Operadoras de Planos de Saúde aos seus beneficiários e/ou segurados[1].

Caso a materialidade, assim como aconteceu com a base de cálculo, compreendesse a conduta consistente em contratar serviços financeiros, haveria evidente inconstitucionalidade, pois refletiria incidência sobre uma operação não negocial (sob a perspectiva da operadora) e/ou criação de uma nova sujeição e/ou incidência sobre conduta que já é objeto de materialidade de competência de outro ente federativo.

[1] Importa atentar que, apesar da regulamentação da Saúde Suplementar considerar as Administradoras de Benefícios, para os efeitos do alcance de sua competência, como de Operadoras de Planos de Saúde, tal abrangência, como dito, possui a finalidade de compreende-las no âmbito do Poder Regulatório e do Exercício do Poder de Polícia exercidos pela Agência Nacional de Saúde Suplementar, mas, no entanto, a própria regulamentação expedida pela aludida autarquia distingue as atividades desempenhadas pelas Administradoras de Benefícios, daquelas desenvolvidas pelas Operadoras de Planos de Saúde propriamente ditas. Destarte, entendo que os serviços prestados por essas pessoas jurídicas não equivalem aqueles compreendidos pelo conceito de "serviços de planos de saúde", previstos no caput do art. 234, da Lei Complementar nº 214. Mas, no entanto, o legislador parece ter incluídos as Administradoras de Benefícios entre os sujeitos submetidos ao regime específicos dos planos de saúde, no objetivo de reduzir a carga tributária destas, pois, uma proporção substancial dos planos de saúde comercializados envolvem tais pessoas jurídicas e, se fossem submetidas ao regime geral do IBS, o maior ônus suportado seria transferido aos beneficiários, gerando preços maiores dos planos de saúde coletivos, que são exatamente aqueles mais acessíveis economicamente.

3 A BASE DE CÁLCULO IDENTIFICA CRITÉRIO VOLTADO À MENSURAÇÃO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA EXPRESSADA PELA MATERIALIDADE DO IMPOSTO

Embora o aspecto material do tributo não se confunda com a sua base de cálculo, essa autonomia conceitual não autoriza o legislador complementar a definir uma base de cálculo totalmente dissociada do núcleo da hipótese de incidência. Admitir essa possibilidade implicaria, na prática, permitir que o tributo incida sobre riqueza que não guarda qualquer vínculo com a materialidade autorizada constitucionalmente e/ou eleita pelo legislador - o que representaria não apenas uma extrapolação do poder de conformação legislativa, mas também uma violação ao princípio da legalidade tributária.

Como é de conhecimento, na forma do art. 145, § 1º, da CRFB, os impostos devem ser orientados pela capacidade contributiva. Isso significa que o critério material eleito precisa refletir conduta hipotética hábil a expressar manifestação econômica relevante.

Tal lógica constitucional não geraria qualquer efeito se o legislador fosse livre para estabelecer qualquer base de cálculo.

Pudesse o legislador eleger bases de cálculo que não reflitam manifestação de capacidade econômica relacionada à materialidade, lhe seria autorizado alcançar, por via transversa, manifestações de capacidade econômica próprias de condutas e fatos albergados pela materialidade de outros impostos, tornando inócua a distribuição constitucional de competências tributárias.

Sobre a relação entre o critério material e a base de cálculo, o Professor Paulo de Barros Carvalho ensina que a liberdade do legislador para definir a base de cálculo do tributo depara-se com o "obstáculo lógico de não extrapassar as fronteiras do fato, indo à caça de propriedades estranhas à sua contextura." (CARVALHO, 2021, p. 365).

Já o professor Luíz Eduardo Schoueri, expõe que:

> A base de cálculo encontra uma relação com o aspecto material da hipótese tributária, já que procura quantificar o fato jurídico tributário, valorá-lo (ou, no caso da base em regime *prenumerando*, estima-lo). O legislador escolhe um modo de expressar, numericamente, a hipótese tributária, e define tal modo como base de cálculo. Daí por que não se pode cogitar base de cálculo definida de modo independente da hipótese. Ainda mais: para hipóteses tributárias distintas, haverá bases de cálculos diversas. Se a hipótese tributária é uma manifestação de riqueza por parte do contribuinte, a base de cálculo deverá mensurar a riqueza assim manifestada [...]" (SCHOUERI, 2019, p. 580)

Com efeito, se a base de cálculo é instrumento de quantificação do critério material, ela deve necessariamente refletir a expressão econômica da materialidade sobre a qual incide o tributo. Do contrário, corre-se o risco de se tributar outra realidade econômica, criando, por via oblíqua, novo tributo com feição já atribuída a outro imposto existente, o que pode culminar em indevida bitributação.

Relativamente ao IBS incidente sobre serviços, o constituinte autorizou a eleição de critérios capazes de alcançar "operações" com serviços, assim entendidas como negócios jurídicos entre prestador de serviço e o tomados do serviço, de tal forma a vincular o legislador quanto à eleição da base de cálculo que expresse "o conteúdo econômico do negócio jurídico praticado com bens e serviços e não qualquer outro conteúdo econômico" (ÁVILA, 20224, p. 715).

Portanto, embora a Constituição não defina, de forma expressa, a base de cálculo do IBS, essa omissão não autoriza o legislador a eleger critério que abarque receitas estranhas aos serviços efetivamente prestados, sob pena de desnaturar o próprio desenho constitucional do tributo. A base de cálculo deve, pois, manter nexo relacional direto e necessário com o aspecto material da hipótese de incidência, como forma de garantir a coerência do sistema e a observância da capacidade contributiva.

4 BASE DE CÁLCULO DO IBS INCIDENTE SOBRE PLANOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE E SEU ALARGAMENTO INDEVIDO

Conforme entendimento consolidado historicamente na jurisprudência[2], à luz do sistema anterior à Emenda Constitucional nº 132/23 - e, inclusive, respeitado nessa parte pela Lei Complementar nº 214/2023 -, a base de cálculo do ISS incidente sobre os planos de saúde corresponde à remuneração efetivamente auferida pelo sujeito passivo em razão da prestação dos serviços de cobertura assistencial. Trata-se, portanto, da diferença entre os valores pagos a título de mensalidades/prêmios e as despesas assistenciais efetivamente incorridas. Esse valor residual, normalmente denominado de "comissão", constitui a efetiva contraprestação pelo serviço de plano de assistência à saúde.

No entanto, a alínea *b*, do inciso I, do art. 235, da LC nº 214, estabelece que a base de cálculo do IBS compreenderá também as "receitas financeiras" provenientes da liquidação de ativos garantidores e de reservas técnicas mantidas pelos sujeitos que mantenham tais

[2] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 651.703/PR**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 26 abr. 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 26 abr. 2017. Tema 581 da repercussão geral.

disponibilidades. Surge, assim, a indagação: essas receitas podem ser validamente alcançadas pelo IBS?

O conceito de receita financeira, no que se refere ao IR, PIS e COFINS, está previsto no art. 9º, da Lei nº 9.718:

> Art. 9° As variações monetárias dos direitos de crédito e das obrigações do contribuinte, em função da taxa de câmbio ou de índices ou coeficientes aplicáveis por disposição legal ou contratual serão consideradas, para efeitos da legislação do imposto de renda, da contribuição social sobre o lucro líquido, da contribuição PIS/PASEP e da COFINS, como receitas ou despesas financeiras, conforme o caso.

Tal conceito, compreende as receitas obtidas a partir dos juros que remuneram títulos, debentures, aplicações financeiras de renda fixa e operações de reporte.

Veja-se, portanto, que a receita financeira não é hábil para mensurar a capacidade contributiva do sujeito que a aufere, pois essa disponibilidade expressa capacidade econômica relacionada a outras materialidades, como auferir renda e proventos de qualquer natureza, auferir faturamento ou receita bruta e aquelas relativas às operações financeiras alcançadas pelo IOF.

As receitas financeiras obtidas por operadoras de planos de saúde, em razão das operações financeiras voltadas à manutenção de ativos garantidores, não refletem contraprestação pela prestação de serviços, mas sim consequência inerente à observância da regulamentação. Elas não surgem por serem demandadas para prestação do serviço, mas sim em razão de imposição regulamentar. Não há qualquer relação entre as operações financeiras realizadas pelas operadoras e as operações de prestação de serviço aos seus beneficiários.

Por conseguinte, para efeitos de tributação sobre serviços, as receitas financeiras identificam mensuração da capacidade contributiva de outros tributos, como o Imposto de Renda e, em alguns casos, o IOF.

Nos termos do art. 156-A, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, o IBS deve incidir sobre operações com bens materiais ou imateriais — inclusive direitos — ou com serviços.

Como visto, a LC nº 214, ao definir o critério material da incidência desse tributo sobre a atividade de planos de assistência à saúde, estabeleceu, no art. 234, que as pessoas que os exploram estarão sujeitas à incidência quando “esses serviços sejam prestados”.

Assim, auferir receitas financeiras decorrentes da liquidação de ativos garantidores —

que identifica, essencialmente, operação financeira — não se confunde com a prestação de serviços de assistência à saúde, que é a materialidade eleita expressamente pelo legislador complementar.

Ultrapassando o debate sobre os limites constitucionais e, admitindo-se que o Constituinte derivado tenha conferido ao legislador complementar autorização para disciplinar diferentes materialidades no âmbito dos regimes especiais, essa autorização não equivaleria a uma imposição e não seria auto aplicável.

É preciso destacar que a regra de incidência tributária decorre da lei instituidora do tributo, a qual deve observar os limites definidos na lei complementar que estabelece os seus critérios essenciais, nos termos do art. 146 da CRFB. Ou seja, ainda que a Constituição houvesse autorizado o legislador a eleger diferentes critérios materiais, uma vez feita essa eleição — como no caso do art. 234, da LC nº 214, que optou exclusivamente pela prestação de serviços de planos de assistência à saúde —, o alcance do tributo fica restrito aos fatos que efetivamente subsumam-se a essa materialidade.

De igual forma, considerando que a base de cálculo identifica mecanismo de mensuração da capacidade contributiva expressada pela manifestação de riqueza da materialidade própria do respectivo imposto, tem-se que o legislador não pode adotar bases que não possuam relação lógica com as condutas que devem ter suas capacidades contributivas mensuradas e, evidentemente, não deve eleger base que, na verdade, represente mensuração da capacidade contributiva própria da materialidade de outro imposto.

Dessa forma, a inclusão, na base de cálculo do IBS, de receitas financeiras decorrentes da gestão de ativos garantidores — receitas essas dissociadas do núcleo da atividade de prestação de serviços assistenciais — viola o próprio critério material eleito pela lei complementar e, por consequência, reflete alargamento indevido.

CONCLUSÃO

A análise dos limites constitucionais à instituição do IBS, à luz do art. 156-A da Constituição e de sua interpretação sistemática, evidencia que a materialidade do imposto encontra-se juridicamente vinculada a operações negociais onerosas que expressem atividade econômica inserida na cadeia de produção ao consumo. No regime específico aplicável aos planos de assistência à saúde, o legislador complementar, ao eleger como critério material a prestação de serviços de planos de saúde (art. 234 da LC nº 214/25), autolimitou o âmbito de incidência do tributo às manifestações econômicas diretamente relacionadas a essa atividade.

Nessa perspectiva, a base de cálculo, enquanto instrumento de quantificação da capacidade contributiva revelada pela materialidade do imposto, deve refletir o conteúdo econômico do específico serviço efetivamente prestado. A inclusão, pelo art. 235, I, "b", da LC nº 214/25, de receitas financeiras decorrentes da gestão e liquidação de ativos introduz elemento econômico estranho à prestação do serviço de assistência à saúde, porquanto tais receitas decorrem de operações financeiras autônomas, vinculadas a exigências regulatórias e não à prestação de serviço propriamente dota.

Esse alargamento da base de cálculo promove dissociação entre hipótese de incidência e critério quantitativo, permitindo que o IBS alcance manifestações de riqueza que não se identificam com a materialidade eleita. Há, portanto, contrariedade ao § 1º do art. 145 e ao inciso I do art. 150 da Constituição, na medida em que se compromete o princípio da capacidade contributiva — ao tributar riqueza não revelada pela prestação do serviço — e se vulnera a legalidade tributária — ao fazer incidir o imposto, por via indireta, sobre resultados de operações financeiras que não integram a materialidade definida pelo próprio legislador e, a depender do produto financeiro, podem identificar materialidade de competência de outro ente federativo.

Conclui-se, assim, que a inclusão de receitas financeiras na base de cálculo do IBS incidente sobre planos de assistência à saúde configura alargamento expansão do âmbito material do tributo, em descompasso com os limites constitucionais formais e materiais que regem sua instituição. A preservação da coerência entre materialidade e base de cálculo revela-se condição indispensável à integridade do sistema tributário, à observância da distribuição constitucional de competências e à efetividade das garantias fundamentais que conformam o poder de tributar.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). *Glossário Temático da Saúde Suplementar*. Disponível em: https://www.ans.gov.br/component/glossario/?view=termo&id=328. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9656.htm. Acesso em: 14 fev. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 14 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998. Altera a legislação tributária federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9718.htm. Acesso em: 14 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 651.703/PR. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 26 abr. 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 26 abr. 2017. Tema 581 da repercussão geral.

ÁVILA, Humberto. Limites constitucionais à instituição do IBS e da CBS. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 56, p. 701–730, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.46801/2595-6280.56.31.2024.2542. Acesso em: 13 fev. 2026.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 31. ed. São Paulo: Noeses, 2021.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.